

## Gedeputeerde Staten

### De voorzitter van Provinciale Staten van Zeeland

T.a.v. de statengriffier

**onderwerp**

Uitspraak Raad van State m.b.t. het  
Programma Aanpak Stikstof en Kamerbrief

**kenmerk**

19016679dg

**behandeld door**

Ing. M.A.W. Braspenincx  
+31 118 631128

**verzonden**

Middelburg, 11 juni 2019

Geachte voorzitter,

Op 6 juni jl heeft ons college u geïnformeerd over de uitspraak van de Raad van State en hebben wij aangegeven dat als er meer bekend is over de vervolgstappen wij u nader zullen informeren. Inmiddels zijn de eerste vervolgstappen bekend en heeft de Minister een brief aan de Tweede Kamer gestuurd. Middels deze brief willen wij deze informatie met u delen. Tevens zal een afschrift van deze brief verzonden worden aan de Colleges van B&W van de Zeeuwse gemeenten.

#### Inleiding

Op 29 mei jl. heeft de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ( hierna Afdeling) uitspraak gedaan t.a.v. het Programma Aanpak Stikstof (PAS). De afdeling oordeelde dat het Programma Aanpak Stikstof (PAS) niet als basis voor toestemming voor activiteiten mag worden gebruikt.

Op basis van het PAS wordt vooruitlopend op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde natuurgebieden, alvast toestemming gegeven voor activiteiten die mogelijk schadelijk zijn voor die gebieden. Zo'n toestemming 'vooraf' mag niet (meer), aldus de Afdeling bestuursrechtspraak. De toestemmingsverlening is op basis van het PAS niet meer mogelijk.

#### Voorgeschiedenis

Een aantal natuurorganisaties, Mobilisation for the Environment (MOB) en werkgroep Behoud de Peel, heeft tegen een zestal vergunningen beroep ingediend. Volgens de organisaties wijkt het PAS op een aantal punten af van de Europese Habitatrichtlijn. Naar aanleiding hiervan stelde de Afdeling in mei 2017 prejudiciële vragen over het PAS aan het Europese Hof van Justitie in Luxemburg. Het Hof accepteert een systeem als dat van de PAS bij het toestaan van projecten, maar gaf aan dat er zware eisen blijven gelden voor de onderbouwing van het PAS. Daarna oordeelde het Hof dat de vrijstelling voor beweiden en bemesten alleen mogelijk is als significante gevolgen voor de natuur op voorhand zijn uit te sluiten. De Afdeling heeft nu geoordeeld dat het PAS niet aan deze eisen voldoet. Daarnaast oordeelt de Afdeling dat de vrijstelling van de vergunningplicht voor beweiden en bemesten niet in overeenstemming is met de Habitatrichtlijn.

#### Stand van zaken

Op 3 juni vond het Bestuurlijk Overleg PAS plaats tussen de PAS partners (ministerie LNV, I&W en een kerndelegatie namens de 12 provincies). Eind juni vindt een vervolg Bestuurlijk Overleg plaats waarin nadere afspraken zullen worden gemaakt voor de korte-, middellange- en lange termijn.

De bestuurders hebben de juridische analyse van de uitspraak van de Raad van State en de impact daarvan besproken. In bijgaande Kamerbrief is deze samengevat. Kern van de bespreking was:

- De passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS is onvoldoende. Het PAS als zodanig bestaat dus niet meer;
- Er is geen toestemmingsverlening meer mogelijk op basis van het PAS;

- De impact hiervan is groot, want dit betekent een rem op alle economische activiteiten, strekt zich uit naar opgaven van andere ministeries en is dus van nationaal belang;
- De minister van LNV zal als systeemverantwoordelijke de regie nemen voor de middellange en lange termijn. Het betreft dan het opstellen van kaders en faciliteiten om toestemmingsverlening op korte en middellange termijn vlot te trekken (door middel van ADC-toets en/of extern salderen) en het opnieuw uitdenken van een (programmatische) aanpak, die zich niet beperkt tot stikstof alleen, maar integraler van karakter zal moeten zijn.  
Het ligt voor de hand dat de provincies als bevoegd gezag en ten aanzien van handhaving en problematiek inzake bestaande toestemmingsbesluiten en meldingen, de regie nemen. Hier spelen urgente acties op de korte en middellange termijn. De provincies denken verder vanuit de eigen verantwoordelijkheid in het gedecentraliseerde natuurbeleid met het ministerie van LNV mee over uitvoerbare oplossingen op lange termijn.

#### Vervolgprocedure/voortgang

Eind juni vindt een volgend Bestuurlijk Overleg plaats tussen de PAS-partners over de aanpak op korte termijn bij de toestemmingsverlening. Inzet is dat dan gezamenlijke kaders en overige werkafspraken worden gemaakt tussen LNV, I&W, provincies en IPO zodat we juist ook in deze preciaire situatie gezamenlijk blijven optrekken.

Met vriendelijke groet,  
gedeputeerde staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris

Bijlage: 1

Ministerie van Landbouw,  
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Binnenhof 4  
2513 AA DEN HAAG

**Directoraat-generaal Natuur,  
Visserij en Landelijk Gebied**  
Cluster Natura 2000/ PAS

**Bezoekadres**  
Bezuidenhoutseweg 73  
2594 AC Den Haag

**Postadres**  
Postbus 20401  
2500 EK Den Haag

**Overheidsidentificatienr**  
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)  
F 070 378 6011 (algemeen)  
[www.rijksoverheid.nl/Inv](http://www.rijksoverheid.nl/Inv)

Datum

Betreft Nadere reactie op uitspraak Raad van State inzake het Programma  
Aanpak Stikstof

**Ons kenmerk**  
DGNVLG-NP / 19136891

**Uw kenmerk**

Geachte Voorzitter,

**Bijlage(n)**

Op 29 mei jl. heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) uitspraak gedaan in enkele beroepszaken tegen Natura 2000-vergunningen die zijn gebaseerd op het Programma Aanpak Stikstof (PAS) 2015-2021 (Kamerstuk 32 670, nr. 146).

Het is een stevige uitspraak die per direct forse consequenties heeft voor individuele ondernemers, maar ook voor ambities van gemeenten, provincies en Rijksoverheid op het terrein van onder meer waterveiligheid, infrastructuur, woningbouw en klimaat. Ik wil samen met het kabinet, medeoverheden en andere maatschappelijke partners optrekken bij het in beeld brengen van de precieze gevolgen, het waar mogelijk vinden van oplossingen en het realiseren van een nieuwe toekomstbestendige stikstofaanpak.

Met deze brief wil ik uw Kamer, mede namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat, meenemen in de juridische duiding van de uitspraak en de uitdagingen die voor ons liggen. Hiermee kom ik ook tegemoet aan uw verzoek uit de regeling van werkzaamheden van woensdag 29 mei jl. om een brief te ontvangen over de uitspraak van de Raad van State over het PAS (uw brief met kenmerk 2019Z10760).

### **Juridische duiding van de uitspraak**

Het PAS voorzag in maatregelen voor natuurherstel in door stikstof overbelaste natuurgebieden die behoren tot het Europese Natura 2000-netwerk en in maatregelen voor vermindering van de stikstofdepositie op die gebieden. Binnen dit kader creëerde het programma ook ontwikkelingsruimte voor nieuwe activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken. Daaraan lag een passende beoordeling ten grondslag, die op grond van de Habitatrichtlijn verplicht is voor projecten die significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied kunnen hebben. Bij toestemmingverlening voor projecten werd daar een beroep op gedaan.

De Afdeling stelde op 17 mei 2017 prejudiciële vragen aan het Europese Hof van Justitie over het PAS, omdat zij twijfelde of het programma voldeed aan de

voorwaarden van de Europese Habitatrichtlijn. Het Hof deed uitspraak op 7 november 2018. Ik heb uw Kamer hier op 20 november 2018 over geïnformeerd (Kamerstuk 32 670, nr. 141). Het Hof accepteert een systeem als dat van het PAS bij het toestaan van projecten. Het Hof geeft tegelijkertijd aan dat er zware eisen gelden voor de onderbouwing van het PAS en dat het aan de nationale rechter is om te toetsen of deze onderbouwing voldoet.

#### *Natuurherstel voor aanvang schadelijke activiteit*

De Afdeling heeft nu geoordeeld dat de beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt niet aan deze eisen voldoet. Op basis van het PAS werd vooruitlopend op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde natuurgebieden alvast toestemming gegeven voor activiteiten die mogelijk schadelijk zijn voor die gebieden. De Afdeling komt tot de conclusie dat in de passende beoordeling van het PAS de verwachte voordelen van maatregelen zijn betrokken die volgens de maatstaf van het Hof niet vaststonden ten tijde van de beoordeling.

De verwachte positieve gevolgen van de maatregelen en autonome ontwikkelingen die worden betrokken in de passende beoordeling, moeten dus vaststaan ten tijde van die beoordeling. De Afdeling stelt dat de verwachte positieve effecten van de maatregelen de negatieve effecten van activiteiten niet kunnen verzachten. Een groot deel van de maatregelen van het programma is reeds noodzakelijk voor het voldoen aan de minimumvereisten van de Habitatrichtlijn voor het behoud en herstel van de natuurwaarden. Alleen als de gunstige staat van instandhouding al is gewaarborgd, kan een maatregel worden ingezet om nieuwe activiteiten mogelijk te maken. Bovendien is niet voldoende zeker dat de maatregelen tijdig op elke locatie in de betrokken Natura 2000-gebieden het gewenste positieve effect hebben.

Dit betekent dat vergunningen en andere toestemmingsbesluiten niet konden worden verleend onder verwijzing naar de passende beoordeling van het PAS. Vergunningen op grond van het PAS waartegen beroep is ingesteld zullen worden vernietigd. Lopende vergunningaanvragen en vergunningen waartegen bezwaar is ingediend, kunnen niet langer worden gebaseerd op het PAS. Vergunningen waartegen geen bezwaar en beroep meer openstaat, zijn onherroepelijk.

#### *Ingediende meldingen*

Op grond van het PAS gold een vrijstelling van de vergunningplicht voor activiteiten onder de grens- of drempelwaarde of op een bepaalde afstand. Voor een deel van die activiteiten is een melding gedaan. In de uitspraak oordeelt de Afdeling dat deze waarden nooit rechtmatig zijn geweest, omdat de passende beoordeling niet in overeenstemming met de Habitatrichtlijn was. Als gevolg van de uitspraak moet dus voor alle activiteiten die onder de vrijstelling zijn geregistreerd (ruim 3.300) alsnog een toestemmingsbesluit worden verleend.

#### *Beweiden en bemesten vergunningplichtig*

Naast de eerdergenoemde vragen heeft de Afdeling in mei 2017 ook prejudiciële vragen gesteld over de vrijstelling van de vergunningplicht voor beweiden en bemesten. Het Hof oordeelde in november 2018 dat een vrijstelling alleen mogelijk is als significante gevolgen voor de natuur op voorhand zijn uit te sluiten.

Bij de uitspraak op 29 mei jl. oordeelt de Afdeling dat significante gevolgen voor de natuur niet op voorhand zijn uit te sluiten, zodat alsnog een vergunning nodig is voor het beweiden en bemesten.

Daarnaast stelt de Afdeling dat een onlosmakelijk onderdeel van een activiteit niet los van de activiteit zelf vergund kan worden. Zo hoort het beweiden als onderdeel van de vergunningsaanvraag meegenomen te worden bij de vergunning voor een veehouderij als geheel. Beweiden is immers enkel aan de orde als ook sprake is van een veehouderij. Voor bemesten geldt dit niet. De Afdeling heeft al eerder gesteld dat dit geen onlosmakelijk onderdeel is van een veehouderij.

### **Hoe nu verder?**

Afgelopen dinsdag heb ik tijdens een bestuurlijk overleg met de minister van I&W en drie gedeputeerden namens de provincies besproken op welke manier we op de korte, middellange en lange termijn om willen gaan met de uitspraak.

#### *Bron- en herstelmaatregelen*

De uitspraak bevestigt het belang van bron- en herstelmaatregelen en stikstof- en natuurmonitoring. Daarom is besloten om door te gaan met de uitvoering van de bron- en natuurherstelmaatregelen en bovendien te zoeken naar extra bronmaatregelen in de diverse sectoren. Uit de uitspraak volgt dat bronmaatregelen vast moeten staan voordat ze mogen worden betrokken in een passende beoordeling. Samen met sectoren zal worden gezocht naar nieuwe bronmaatregelen die voldoende kunnen worden verankerd. De dergelijke maatregelen dragen bij aan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen voor de natuur. Om zicht te houden op de resultaten blijft ook monitoring van belang.

#### *Korte termijn*

De komende weken is de energie gericht op het helder krijgen van de gevolgen van de uitspraak. Voor de verschillende initiatiefnemers en betrokken partijen moet zo snel mogelijk duidelijk worden waar ze aan toe zijn. De bevoegde gezagen zullen inventariseren welke projecten door deze uitspraak in de knel komen. Ook zal gewerkt worden aan een oplossing om op een pragmatische wijze invulling te geven aan de eisen van de Afdeling omtrent beweiden en bemesten. Daarnaast is het noodzakelijk om tot een oplossing te komen voor de activiteiten die in de afgelopen jaren via meldingen zijn geregistreerd. Voor deze vraagstukken zal ik samen met de betrokken overheden en in overleg met betrokken sectororganisaties een aanpak ontwikkelen. Voor het zomerreces zal ik uw Kamer nader informeren over hoe ik invulling wil geven aan bovengenoemde acties.

#### *Middellange termijn*

Het is duidelijk dat het PAS niet meer gebruikt kan worden als passende beoordeling voor toestemmingsverlening. Dat wil niet zeggen dat alle vergunningverlening daarmee helemaal stil komt te liggen. Met een individuele passende beoordeling die voldoet aan de randvoorwaarden die de Afdeling schetst is dit wel mogelijk.

Als gevolg van de uitspraak geldt als voorwaarde bij toestemmingsverlening dat zodanige maatregelen moeten worden getroffen dat verzekerd is dat de stikstofdepositie op daarvoor gevoelige Natura 2000-gebieden niet toeneemt. Dat kan door maatregelen verbonden aan de activiteit zelf (intern salderen), of – onder strikte voorwaarden – door saldering met de effecten van beëindiging of beperking van andere activiteiten (extern salderen). Individuele toestemmingsverlening is ook mogelijk op basis van een andere ecologische onderbouwing waaruit blijkt dat de natuurlijke kenmerken van het betreffende Natura 2000-gebied niet worden aangetast, ondanks een toename van stikstofdepositie van het betreffende project. Het is aan het betreffende bevoegde gezag om hierover te oordelen. Hierbij is aandacht voor een eenduidige handelwijze tussen de bevoegde gezagen.

Wanneer uit een individuele passende beoordeling niet de vereiste zekerheid kan worden verkregen dat er geen sprake is van aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied, zal alleen toestemming kunnen worden verleend aan de hand van de ADC-toets. Een toestemming op basis van de ADC-toets kan alleen worden verleend indien wordt voldaan aan de volgende drie voorwaarden: er zijn geen alternatieve oplossingen (A), het project is nodig om dwingende redenen van groot openbaar belang (met inbegrip van redenen van sociale of economische aard) (D), en de nodige compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura-2000 bewaard blijft (C). Het resultaat van de compensatie moet in beginsel bereikt zijn op het moment waarop het betrokken gebied schade van het project ondervindt.

Ik vind het belangrijk tussen Rijk en provincies afspraken te maken over toestemmingsverlening op de korte en middellange termijn, om zo te voorkomen dat er een onevenwichtige situatie tussen economische sectoren of belangen ontstaat.

#### *Lange termijn*

Het blijft de ambitie om het stikstofoverschot aan te pakken. Het is een gezamenlijke uitdaging om de aanpak zo in te richten dat er recht wordt gedaan aan (bescherming van) de natuurkwaliteit in combinatie met perspectief voor economische ontwikkeling en behapbare administratieve lasten. Daarbij is het streven om middels een quick scan te verkennen of het mogelijk is om te komen tot een integrale aanpak voor het terugdringen van schadelijke emissies.

Bij het vormgeven van deze aanpak zal ik mijn bestuurlijke partners nadrukkelijk betrekken. Bovendien spreek ik graag met uw Kamer en met de Europese Commissie over de invulling van het toekomstig stikstofbeleid. Ook wil ik maatschappelijke partijen betrekken bij de gedachtevorming over de mogelijkheden van zo'n nieuwe aanpak. Hierbij zal ik de ammoniakdialoog die ik onder leiding van het Rathenau Instituut heb gevoerd in acht nemen. In de hierboven aangekondigde Kamerbrief zal ik ook nader ingaan op hoe ik het proces wil inrichten om te komen tot een nieuwe integrale emissie-aanpak.

### **Tot slot**

De Afdeling heeft een stevige uitspraak gedaan. Een onvermijdelijke consequentie van de uitspraak is dat de mogelijkheden om toestemming te krijgen voor toekomstige activiteiten die stikstofuitstoot veroorzaken aanzienlijk kleiner zal zijn dan tot nu toe. Dat heeft effect op alle initiatiefnemers in alle sectoren en door heel Nederland.

Tegelijkertijd is het ook belangrijk om maatschappelijke en economische ontwikkelingen mogelijk te maken. In veel gevallen gaat dit (voorlopig) niet zonder uitstoot van stikstof. Dat geldt onder andere voor infrastructurele projecten, woningbouw, stedelijke ontwikkeling, ontwikkelingen in het landelijk gebied en de energietransitie.

De uitspraak van de Afdeling vormt een prikkel om stikstofemissies via innovatie te beperken. Tegelijkertijd zal innovatie alleen onvoldoende zijn om de grote opgave die voor ons ligt in te vullen. De uitspraak noopt tot een fundamentele herbezinning op hoe we met de schaarse stikstofruimte in ons land om willen gaan, hoe we de bestaande stikstofdepositie effectief kunnen terugdringen en hoe we in dit verband natuur wegen ten opzichte van andere maatschappelijke en economische functies.

Ik zal de regie op me nemen om samen met de andere overheden en in dialoog met uw Kamer en andere betrokkenen tot zo'n aanpak te komen.

Carola Schouten  
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit